

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Puspitasari (2013), alat analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah adalah analisis rasio keuangan. Hasil yang didapat dalam penelitian tersebut adalah rata-rata kinerja pengelolaan keuangan kota Malang berdasarkan analisis rasio keuangan adalah baik. Pola hubungan kemandirian daerah kota Malang dalam lima tahun terakhir masih menunjukkan pola hubungan instruktif dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah dengan rasio kemandirian daerah rata-rata mencapai 13,56%. Pencapaian rasio kemandirian ini masih tergolong rendah.

Bisma dan Susanto (2010), alat analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah adalah analisis rasio keuangan. Hasil yang didapat dalam penelitian tersebut adalah secara umum Provinsi NTB pada Tahun Anggaran 2003-2007 menggambarkan kinerja yang tidak optimal dalam pelaksanaan otonomi daerah, hal ini ditunjukkan oleh indikator kinerja keuangan yang antara lain; Ketergantungan Keuangan Daerah *Sangat Tinggi* terhadap Pemerintah Pusat sehingga tingkat Kemandirian Daerah *Sangat Kurang*.

Sri Widada (2012) alat analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah adalah analisis rasio keuangan. Hasil yang didapatkan dalam penelitian tersebut adalah Kinerja Keuangan Kabupaten Klaten pada Tahun 2006 sampai dengan 2010 cenderung tidak stabil. Tingkat kemandirian Kabupaten

Klaten terhitung sangat rendah dan tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat baik provinsi maupun pusat masih tinggi. Namun diperkirakan Kabupaten Klaten cenderung baik dan naik dari tahun ketahun sebelumnya, terutama mengenai Rasio Pajak Daerah terhadap PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Dian Nofrina Batubara (2009) alat analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja keuangan daerah pada pemerintah Kabupaten dan Kota Sumatra Utara, hasil dari penelitian ini adalah secara simultan Pendaptan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota Sumatra Utara. Sementara secara parsial pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain pendapatan asli daerah saja yang berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatra Utara, sedangkan hasil dari kekayaan daerah yang dipisahkan tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatra Utara.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dari lokasi penelitiannya, dan menggunakan tahun terbaru.

## **B. Landasan Teori**

### **1. Otonomi Daerah**

Menurut halim (2004) otonomi daerah adalah pemeberian wewenang lebih luas pada daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri, sedangkan ciri utama yang menunjukan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dengan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat mempunyai proporsi semakin kecil dan diharapkan bahwa Pendapatan Asli Daerahan (PAD)

harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Secara etimologis, kata otonomi daerah berasal dari bahasa latin: *auto* berarti sendiri dan *nomein* berarti peraturan, atau undang-undang. Maka *autonom* berarti mengatur sendiri, atau memerintah sendiri, atau dalam arti luas adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah sendiri ( Winarna Surya Adi Subrata 2003). Sedangkan menurut Halim (2004) otonomi daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dalam mengatur, mengelolah rumah tangganya sendiri. Berkaitan dengan hal ini peranan pemerintah daerah dalam mengelolah keuangan daerah sangat menentukan berhasil atau tidaknya mencapai kemandirian yang selalu didambakan tersebut.

Secara umum otonomi daerah dapat diartikan dengan pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam UU No 22 Tahun 1999 sebagai titik awal pelaksanaan otonomi daerah maka Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat. Untuk menjamin proses desentralisasi berlangsung dan berkesinambungan, pada prinsip acuan dasar dari otonomi daerah telah diwujudkan melalui diberlakukannya UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 serta regulasi pelaksanaan berupa Peraturan

Pemerintah No 104 sampai dengan Peraturan Pemerintah No 110 Tahun 2000 yang berlaku efektif 1 Januari 2001.

Undang-undang No 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengatur semua urusan pemerintah daerah dan memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan otonomi yang luas mewajibkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis, adil, merata, dan berkesinambungan (Halim 2007).

Di tetapkan juga undang-undang No 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah. Terlepas dari siap apa tidak suatu daerah untuk melaksanakan kedua undang-undang tersebut, otonomi diyakini merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah karena melalui otonomi daerah kemandirian dalam menjalankan pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien. (Yuliandriansyah, 2009)

Hasil yang diinginkan terkait dengan ketetapan penerapan dan kesesuaian isi pokok-pokok aturan dengan kondisi daerah otonom antara lain yaitu:

- a. Di bidang pendapatan, UU No 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi daerah sebagai pengganti UU No 18 Tahun 1997 (sebelum otonomi) sekaligus dengan PP No 65 dan 66 Tahun 2000 sebagai peraturan pelaksana apakah mampu mendorong daerah mengoptimalkan semua potensi dan memberi kewenangan lebih luas bagi daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah

- b. Di bidang Belanja, Peraturan Pemerintah No 14 sampai dengan 110 merupakan regulasi pengelolaan belanja daerah. Apakah regulasi ini sebagai peraturan pelaksana mampu meningkatkan kinerja keuangan daerah dalam bentuk pencapaian efisiensi dan efektifitas belanja daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, dan masalah pembangunan, rendah kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. (Mardiasmo 2002)

Ciri-ciri utama yang menunjukan suatu daerah menjalankan otonomi daerah adalah sebagai berikut (Nataluddin,2001)

- a. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar , yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar
- b. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengolah dan menggunakan keuangannya sendiri yang

cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahnya sendiri.

Adapun tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga visi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

(2) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. (Mardiasmo 2002)

Dalam analisis CSIS yang ditemukan oleh Syarif Hidayat (Abdul Halim, 2004) membedakan tujuan otonomi daerah berdasarkan dari dua sisi kepentingan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari kepentingan pemerintah Pusat tujuan utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintah daerah. Sementara bila dilihat dari sisi kepentingan Pemerintah Daerah ada tiga tujuan yaitu :

- a. Untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *political equality*, artinya melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk partisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal atau daerah.

- b. Untuk menciptakan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.
- c. Untuk mewujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah diluar yang menjadi urusan pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada tingkat kesejahteraan rakyat. ( Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004)

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip-prinsip ekonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang telah diselenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termaksud meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah pusat wajib melakukan pembinaan berupa pedoman, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, serta evaluasi dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan pelaksanaan otonomi daerah. Bersama itu, pemerintah wajib memberikan fasilitas seperti pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar otonomi dapat dilaksanakan secara efisiensi dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberian fasilitas tersebut salah satunya adalah melalui penataan kembali keuangan daerah. (Yuwono, dkk 2008)

## **2. Pemerintah Daerah**

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip-prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah terbentuk untuk menjalankan aktivitas publik sehingga lembaga pemerintah tidak mencari laba. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan pelayanan dengan cara mengelola potensi daerah yang dimilikinya seperti meningkatkan sumber daya manusia dan sumber daya alam.

Dasar hukum pemerintah daerah yakni Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah, maka



disusunlah sebuah Undang-Undang Nomer 23 Tahun 2014 tentang pembagian urusan-urusann pemerintah daerah.

Desentralisasi fiskal adalah mengenai dua isu yang cukup terkait. Yang pertama adalah pembagian menghabiskan tanggung jawab dan sumber pendapatan antara tingkat pemerintahan, yang kedua adalah kebijaksanaan yang diberikan kepada pemerintah daerah dan lokal untuk menentukan pengeluaran dan pendapatan mereka. (Kenneth Davey, 2003)

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah desentralisasi didefinisikan sebagai “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Indonesia”.

### **3. Keuangan Daerah**

Menurut Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termaksud didalamnya segala bentuk kekayaan yang terhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Dari definisi tersebut terdapat dua hal yang perlu dijelaskan, yaitu:

- a. Yang dimaksud semua hal adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus sesuai dengan kebutuhan peraturan yang sudah ditetapkan.

- b. Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintah, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi.

Ketentuan mengenai keuangan daerah diatur dalam UU No 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam Bab III Pasal 4 ayat (1), UU No 33 Tahun 2004, ditegaskan bahwa Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai anggaran pendapatan dan belanja daerah. Artinya dana APBD diperuntukan bagi pelaksanaan tugas pemerintahan daerah, termasuk juga dengan tugas dan wewenang dalam pelaksanaannya.

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang demikian pula dengan segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Mames dalam Halim 2004).

Keuangan daerah secara sederhana adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain yang sesuai dengan ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku (Gregorius, 2011).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemandirian keuangan daerah yang

lebih besar. Dengan tingkat kemandirian keuangan yang lebih besar berarti daerah tidak akan lagi sangat tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat dan provinsi melalui dana perimbangan. Namun tidak berarti jika kemandirian keuangan daerah tinggi, maka daerah sudah tidak perlu lagi mendapatkan dana perimbangan. Dana perimbangan masih tetap diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah.

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan didalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan (Ibnu Syamsi 1986).

#### **4. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

Berdasarkan pasal 64 ayat (2) Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan Pemerintah Daerah, dimana di satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran tertentu, dan pihak lain menggambarkan perkiraan penerimaan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran dimaksud.

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Rasio yang dikembangkan berdasarkan data keuangan dari APBD adalah sebagai berikut (Halim, 2001).

### **5. Kinerja Keuangan Daerah**

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah hasil pencapaian dari suatu kinerja kerja di bidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran. Bentuk kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggung jawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD (Agustina, 2013).

Sedangkan menurut Hendro Sumarjo (2010) Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau yang telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kualitas dan kuantitas yang terukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhan guna mendukung berjalannya sistem pemerintah, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan didalam menggunakan

dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan (Ibnu Syamsi 1986).

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah meliputi anggaran dan realisasi anggaran dengan menggunakan suatu indikator keuangan yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama periode anggaran, selanjutnya untuk mengukur kinerja keuangan daerah menggunakan rasio yang dikembangkan berdasarkan data keuangan dari APBD adalah sebagai berikut (Halim 2001).

#### **a. Rasio Desentralisasi Fiskal**

Rasio desentralisasi fiskal adalah ukuran untuk menunjukan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang di berikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Adapun kriteria untuk menetapkan ketergantungan keuangan daerah dapat dikategorikan seperti pada tabel 2.1 sebagai berikut:

Tabel 2.1

#### Kriteria Penilaian Rasio Desentralisasi Fiskal

Standar Prosentase PAD terhadap TPD	Rasio Desentralisasi Fiskal
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

*Sumber: Tim Litbang Depdagri-Fisipol UGM dalam (Bisma, 2010)*

### b. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat, yang diukur dengan Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap jumlah bantuan pemerintah pusat dan pinjaman. Adapun standar untuk menetapkan kemandirian Keuangan Daerah dapat dikategorikan seperti tertera pada Tabel 2.2 sebagai berikut:

Tabel 2.2  
Kriteria Penilaian Kemandirian  
Keuangan Daerah

Standar Prosentase PAD terhadap Dana Perimbangan	Kemampuan Keuangan
0,00 - 10,00	Sangat Kurang
10,01 - 20,00	Kurang
20,01 - 30,00	Sedang
30,01 - 40,00	Cukup
40,01 - 50,00	Baik
>50,00	Sangat Baik

Sumber : Tim Litbang Depdagri-Fispol UGM dalam (Mahardika,Artini)

### c. Rasio Efisiensi

Pengukuran tingkat efisiensi ini untuk mengetahui seberapa besar efisiensi dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan mengukur input yang digunakan dan membandingkan dengan output yang dihasilkan yang memerlukan data-data realisasi belanja dan realisasi pendapatan. Adapun standar untuk menetapkan rasio efisiensi dapat dikategorikan seperti tertera pada tabel 2.3 sebagai berikut:

Tabel 2.3  
Kriteria Penilaian Efisiensi  
Pengelolaan Keuangan Daerah

Standar Prosentase Pengeluaran Belanja terhadap Pendapatan	Kriteria
> 100%	Tidak Efisien
90% - 100%	Kurang Efisien
80% - 90%	Cukup Efisien
60% - 80%	Efisien
< 60%	Sangat Efisien

Sumber : Depdagri, Kepmendagri No.690.900.327 Tahun 1996

### d. Rasio Efektivitas

Pengukuran tingkat efektivitas ini menggambarkan kemampuan pemda dalam menganalisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah direncanakan, dibandingkan dengan target yang ditetapkan. Adapun kriteria untuk menetapkan Efektivitas pengolahan keuangan daerah seperti pada tabel 2.4 berikut:

Tabel 2.4

**Kriteria Penilaian Efektivitas Pengolahan  
Keuangan Daerah**

Standar Prosentasi Realisasi Pendapatan Terhadap Target Pendapatan	Kriteria
>100%	Sangat efektifitas
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
<60%	Tidak Efektif

*Sumber: Depdagri, kemendagri No.690.900.327 Tahun 1996 dalam (Bisma, 2010)*

## 6. Peta Keuangan Daerah

Kebijakan pemberian otonomi daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, Otonomi Daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidak merataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Kedua, Otonomi Daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah. (Mardiasmo 2002).

Adapun tujuan penyelenggaraan Otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga visi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan



sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. (Mardiasmo 2002)

Dengan adanya kondisi tersebut, diperlukannya pemetaan keuangan daerah terhadap kemampuan keuangan daerah dalam rangka untuk mengetahui seberapa besarnya kemampuan keuangan daerah dalam pembiayaan belanja pemerintah Kabupaten dan Kota. Dalam membuat peta kemampuan keuangan daerah dapat digunakan beberapa parameter yaitu: Perhitungan dan analisis Kinerja PAD melalui ukuran *share* dan *growth*. *Share* merupakan rasio dari PAD terhadap total belanja daerah. Rasio ini dapat mengukur seberapa jauh kemampuan suatu daerah dalam membiayai kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Rasio ini dapat juga digunakan untuk kapasitas kemampuan keuangan daerah. Sedangkan *growth* merupakan angka dari pertumbuhan PAD pada periode APBD dari tahun yang sebelumnya.

Bapenas (2003) Dari parameter diatas kemudian dapat digambarkan dalam bentuk peta kemampuan keuangan dengan menggunakan metode kuadran. Metode kuandran merupakan salah satu cara untuk menampilkan peta kemampuan keuangan daerah. Masing-masing kuadran ditentukan oleh besaran nilai *share* dan *gwoth*, maka masing-masing provinsi dapat diketahui posisinya (pada kuandran berapa). Masing-masing kondosi kuandran dapat dijelaskan pada Tabel 2.5 sebagai berikut:

Tabel 2.5

Klasifikasi Status Kemampuan Daerah Berdasarkan Metode Kuadran

KUADRAN	KONDISI
<b>I</b>	Kondisi paling ideal. PAD mengambil peran besar dalam total belanja, dan daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal. Kondisi ini ditunjukkan dengan besarnya nilai <i>share</i> dan <i>growth</i> yang tinggi.
<b>II</b>	Kondisi ini belum ideal, tetapi daerah mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal sehingga PAD berpeluang memiliki peran besar dalam Total Belanja. Sumbangan PAD terhadap Total Belanja masih rendah, namun pertumbuhan ( <i>growht</i> ) PAD tinggi.
<b>III</b>	Kondisi ini belum ideal. Peran PAD yang besar dalam Total Belanja mempunyai peluang yang kecil karena pertumbuhan PAD nya kecil. Sumbangan PAD terhadap Total Belanja tinggi, namun pertumbuhan PAD rendah.
<b>IV</b>	Kondisi ini paling buruk. Peran PAD belum mengambil peran yang besar dalam Total Belanja, dan daerah belum mempunyai kemampuan mengembangkan potensi lokal. Sumbangan PAD terhadap Total Belanja dan pertumbuhn PAD rendah.

Sumber : Metode Analisis Kemampuan Keuangan Daerah, Bappenas 2003

## 7. Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah

Tingkat kemampuan keuangan daerah menunjukkan bahwa seberapa besar kemampuan suatu daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, dengan mengukur *share* dan *growth*. Adapun kriteria-kriteria untuk mengukur tingkat kemampuan keuangan daerah dapat dilihat pada Tabel 2.6 berikut:

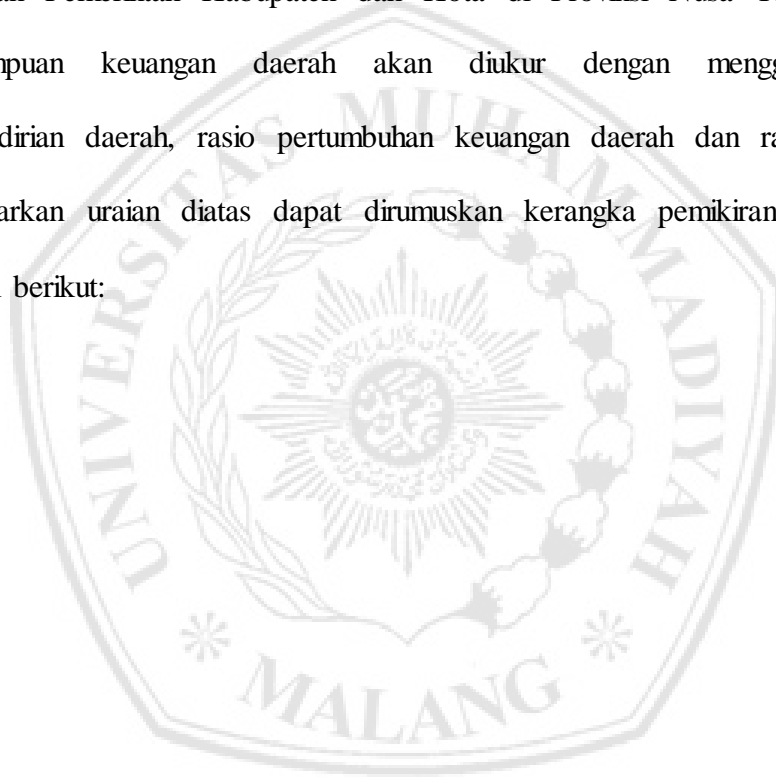
Tabel 2.6  
Standar Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah

Indeks Kemampuan Keuangan	Klasifikasi
0,00-0,33	Rendah
0,34-0,43	Sedang
0,44-1,00	Tinggi

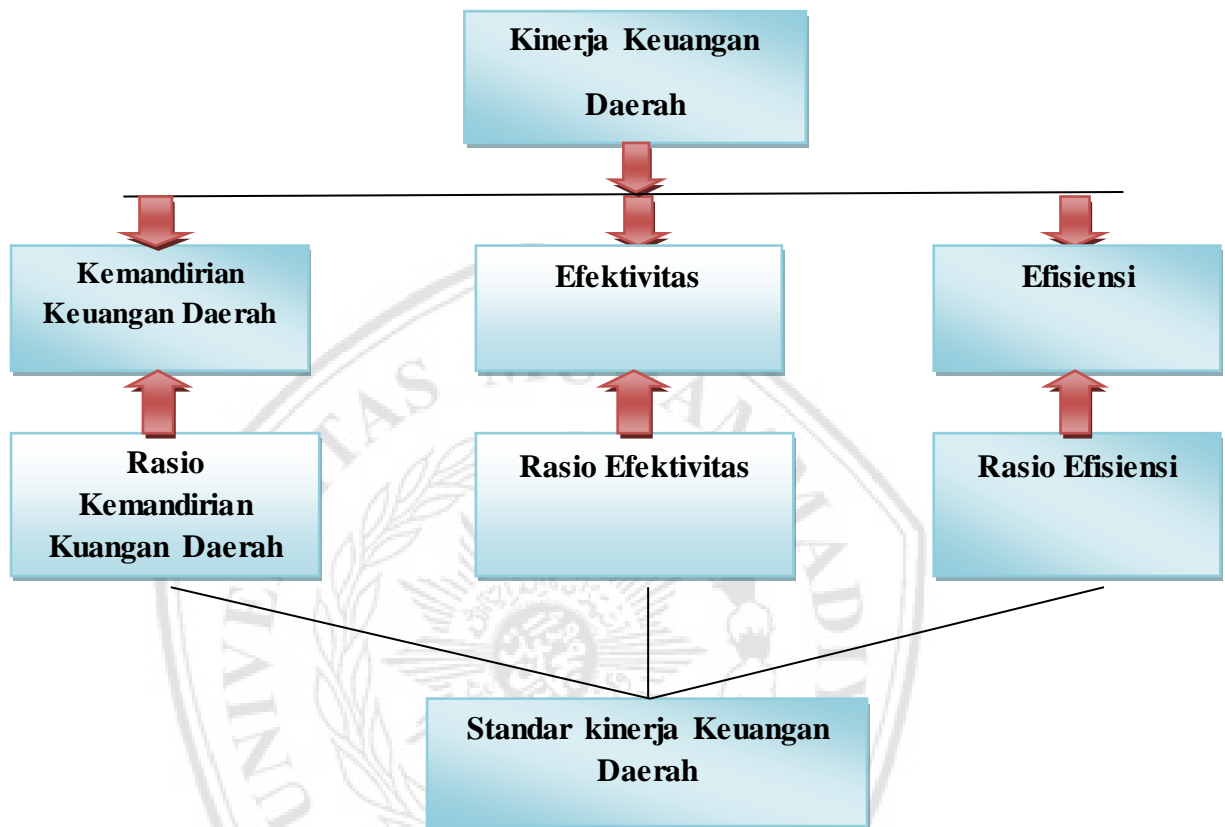
Sumber : Peta Kinerja PAD

### **C. Kerangka Pemikiran**

Pada penelitian ini akan dilakukan Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota Provinsi Nusa Tenggara Timur yang terdiri dari indikator rasio kemandirian daerah, rasio efektivitas, dan rasio pertumbuhan keuangan daerah. Dari ketiga indikator tersebut akan dilakukan analisis terhadap kinerja keuangan Pemerintah Kabupaten dan Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Kemampuan keuangan daerah akan diukur dengan menggunakan rasio kemandirian daerah, rasio pertumbuhan keuangan daerah dan rasio efektivitas. Berdasarkan uraian diatas dapat dirumuskan kerangka pemikiran dan hipotesis sebagai berikut:



**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**



*Sumber: Hasil pemikiran Penulis*

Dari kerangka pikiran pada gambar 2.1 dapat dilihat bahwa:

1. Komponen kinerja keuangan mencakup Kemandirian Keuangan Daerah, Keefektifan, dan Efisiensi.
2. Dari komponen kinerja keuangan di atas dapat dilakukan proses analisis dengan menggunakan alat analisis rasio keuangan daerah, rasio Efektivitas, dan Rasio Efisiensi.
3. Hasil dari rasio keuangan kemudian menunjukan pada standar penilaian telah di tetapkan untuk mengetahui kinerja Pemerintah dalam mengelola keuangan daerahnya.